Europäische Kommission (2002c): Informationsvermerk: Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen, Mitteilung der Kommission, SEK (2002) 102 endg., Brüssel, 30. Januar 2002.

Europäische Kommission (2002d): Der Mehrwert der Gemeinschaftspolitik im Rahmen der Strukturpolitik, Definition und Bewertungskriterien, Arbeitspapier der DG Regio, Brüssel.

Europäischer Konvent (2003): Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, CONV 850/03, Brüssel, 18. Juli 2003.

Hartwig, Ines (2003): Eine neue Finanzverfassung für die Europäische Union, In: integration 4/2003, S. 520-526.

Heinemann, Friedrich (1998): EU-Finanzreform 1999 – Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh.

IBO (2001): The financing of the EU structural policy in the context of the enlargement of the EU, Interdepartmental Policy Study for the Dutch Government, Den Haag.

Independent High Level Study Group (2003): An Agenda for a growing Europe – Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission (sog. *Sapir*-Bericht).

Schrumpf, Heinz/Budde, Rüdiger (2001): Die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Regionalpolitik der Europäischen Union, RWI, Essen.

Stehn, Jürgen (1998): Interregionale Transfers nach einer EU-Erweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds. In: Die Weltwirtschaft, 3/1998, S. 316-341.

Tangermann, S./Banse, M. (Hrsg.) (2000): Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union, Wallingford, New York.

Tondl, Gabriele (2001): Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe, Springer, Wien et al.

Weise, Christian (1997): Deutsche Debatte um den EU-Haushalt – Senkung des Nettobeitrags kein Reformersatz. In: Wochenbericht des DIW 40/1997, S. 730-737.

Weise, Christian (2002a): Strukturfondstransfers in einer zukunftsfähigen EU: Konzentration, Subsidiarität und Kopplung an die nationale Wirtschaftspolitik, Baden-Baden.

Weise, Christian (2002b): How to finance Eastern Enlargement of the EU, DIW Discussion Papers 287, June 2002, Berlin.

Weise, Christian/Bachtler, John/Downes, Ruth/McMaster, Irene/Toepel, Kathleen (2001): The Impact of EU Enlargement on Cohesion – Background Report for the Second Report on Economic and Social Cohesion of the European Commission, Study for DG Regio, Berlin and Glasgow.

Weise, Christian/Banse, Martin/Bode, Wolfgang/Lippert, Barbara/Nölle, Ferdinand/Tangermann, Stefan (2002): Die Finanzierung der EU-Osterweiterung, Baden-Baden.

Wachstum und Verteilung in der erweiterten Europäischen Union

Michael Dauderstädt

Entstand am 1. Mai 2004 mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedern zur Europäischen Union (EU) mit 15 Mitgliedstaaten eine neue europäische Volkswirtschaft? Nicht ganz. Einerseits ist der Prozess der wirtschaftlichen Integration schon lange, seit dem Zusammenbruch des Kommunismus 1989, in Gang und entsprechend weit fortgeschritten.[1] Andererseits sind die Unterschiede innerhalb der erweiterten EU immer noch gewaltig, und ihr Abbau wird sich noch lange hinziehen – länger als die in den Beitrittsabkommen festgelegten Übergangsfristen für die Übernahme gemeinsamer EU-Regelungen.

Die beiden zusammenwachsenden Teile Europas sind alles andere als gleichgewichtig, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht. Bei der Erweiterung heiratet ein ökonomischer Riese einen Zwerg. Die Europäische Union der 15 Mitgliedstaaten (EU-15) hatte ein Bruttoinlandsprodukt von 9.580 Milliarden Euro, die neuen Mitglieder von nur 370 Milliarden Euro, also etwa 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Union oder knapp das Volkseinkommen der Niederlande. Dieses bescheidene Einkommen verteilt sich aber auf etwa 75 Millionen Einwohner (also etwa wie Deutschland), deren Pro-Kopf-Einkommen damit – zu Wechselkursen umgerechnet – bei etwa 22 Prozent des EU-Durchschnitts liegt. Seine Kaufkraft ist dank des niedrigeren Preisniveaus in den Beitrittsländern allerdings gut doppelt so hoch (siehe Tabelle 1). Hinter all diesen Durchschnittswerten verbergen sich weitere Disparitäten: unter den heutigen Mitgliedern (zum Beispiel Griechenland:Luxemburg = 1:2,6) und unter den Beitrittsländern (beispielsweise Lettland:Slowenien = 1:2,6) sowie innerhalb aller Länder.

Diese Einkommensdifferenzen spiegeln Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung und damit letztlich in der Modernisierung und wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung allgemein wider. Diese gewaltigen Unterschiede innerhalb des neuen Europa der 25 (EU-25) bieten Chancen für Wachstum und eine neue Arbeitsteilung, werfen aber auch Probleme für den sozialen Zusammenhalt auf. Der Beitrittszeitpunkt 2004 liefert nur eine Blitzlichtaufnahme dieses langfristigen Prozesses wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Transformation, der 1989 begonnen hat.

Aber ab dann ist dieser Transformationsprozess nicht mehr eine außenpolitische, sondern eine Aufgabe der europäischen Innenpolitik, die 25 Mitglieder mitgestalten. Im folgenden soll der postkommunistische Transformationsprozess bis heute nachgezeichnet, die daraus resultieren Strukturen analysiert und die politischen Perspektiven erörtert werden.[2]

1 Vgl. Dauderstädt 2000.
2 Der folgende Text stützt sich streckenweise auf Dauderstädt 2003.

Tabelle 1: Pro-Kopf-Einkommen im EU-Vergleich im Jahr 2000 (EU-Durchschnitt=100)

Mitgliedstaat	Zu Wechselkursen	in Kaufkraftstärken	Abweichungsindex (ERDI*)
Altmitglieder			
Deutschland	106	106	1,0
UK	112	102	0,9
Frankreich	105	101	1,0
Italien	88	98	1,1
Spanien	68	82	1,2
Niederlande	113	114	1,0
Griechenland	53	68	1,3
Belgien	106	111	1,0
Portugal	50	76	1,5
Schweden	123	103	0,8
Österreich	111	110	1,0
Dänemark	141	116	0,8
Finnland	111	101	0,9
Irland	117	117	1,0
Luxemburg	194	183	0,9
Beitrittsländer			
Polen	18	39	2,2
Tschechien	24	60	2,5
Ungarn	21	49	2,3
Slowakei	17	46	2,7
Litauen	13	31	2,4
Lettland	12	27	2,3
Slowenien	44	68	1,5
Estland	16	36	2,3
Zypern	45	81	1,8
Malta	k.A.	k.A.	k.A.

* Exchange Rate Deviation Index (=Abweichung des Wechselkursverhältnisses von der Kaufkraftparität)
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Die neue europäische Arbeitsteilung als Folge der Transformation und Integration Mittel- und Osteuropas

Die Vorbereitung Mittel- und Osteuropas (MOE) auf den Beitritt zur Europäischen Union lässt sich kaum trennen vom Transformationsprozess dieser postkommunistischen Länder von einer relativ geschlossenen Planwirtschaft zu einer offenen Marktwirtschaft. Viele Schritte, die sie im Zuge der Transformation unternahmen, waren und sind auch notwendige Voraussetzungen für den Beitritt. Die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes bestimmte zunehmend die endgültige Ausgestaltung der Wirtschaftssysteme. Dieser Übergang zur Marktwirtschaft ist dank Liberalisierung und Privatisierung weitgehend abgeschlossen. Die gleichzeitige wirtschaftliche Integration ist ebenfalls schon weit fortgeschritten. Exporte und Importe der Kandidatenländer aus der beziehungsweise in die Gemeinschaft hatten in den 90er Jahren enorme Wachstumsraten. Der Anteil der Europäischen Union an ihrem Außenhandel stieg von unter 20 Prozent bei Beginn der Transformation auf etwa 47 Prozent 1994 und circa 65 Prozent im Jahr 2000. Damit liegt er auf dem Niveau, das Größe und Nähe der beteiligten Volkswirtschaften erwarten lassen. Die „Rückkehr nach Europa" ist in der Wirtschaft schon erreicht.[3]

Diese gewaltige Transformationsleistung der Länder Mittel- und Osteuropas hat aber ihr wichtigstes Ziel, einen höheren Wohlstand für die Bevölkerung dieser Staaten, bisher weitgehend verfehlt. Sowohl bei der Abkehr von der Planwirtschaft als auch beim EU-Beitritt ging es den Menschen vor allem um mehr Wohlstand, um eine Annäherung ihres Lebensstandards an den Westeuropas. Schon die Erfahrungen mit dem Übergang zur Marktwirtschaft und der außenwirtschaftlichen Öffnung waren für die Länder eher traumatisch: tiefe Einbrüche bei Wachstum und Beschäftigung, mehr Armut und Ungleichheit (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Ergebnisse der Transformation in den postkommunistischen Beitrittsländern

Land	Anteil des Privatsektors (in %) 2001	BIP 2001 (1989=100)	Anstieg der Ungleichheit (Gini-Koeffizient) zwischen 1987/90 und 1996/98 (in %)	Arbeitslosigkeit 2001 (in %)
Estland	75	90	54,2	12,4
Lettland	65	75	33,3	13,1
Litauen	70	72	47,8	16,5
Polen	75	129	17,9	18,4
Slowakei	80	110	–	19,4
Slowenien	65	121	36,4	5,7
Tschechien	80	106	31,6	8,0
Ungarn	80	112	19,0	5,7

Quelle: EBRD 1999, 2001, 2002; Europäische Kommission 2002a, Gini-Koeffizient: World Bank 2002: 9, eigene Berechnungen.

3 Vgl. Dauderstädt 2000: 287ff.

Handel, Investitionen und – in geringerem Umfang – Migration von Arbeitskräften schaffen eine neue Arbeitsteilung in Europa. Die Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Länder beruht bisher auf schwachen Wechselkursen oder im internationalen Vergleich niedrigen Löhnen und sonstigen lokalen Inputkosten (nicht mehr wie vor 1989 als Anbieter mittlerer Technologie und hoch qualifizierter Arbeit im Ostblock). Der Bildungsstand ist zwar in MOE relativ hoch, aber die Arbeitsproduktivität ist noch sehr niedrig. Es fehlt an moderner Infrastruktur und an Kapital; die Unternehmen müssen noch erheblich in neue Ausrüstungen und neue Produktionsorganisation investieren.

Die bisherige Privatisierung hat den Unternehmen nur in geringem Umfang Kapital und Know-how zugeführt, sondern meist lediglich Eigentumstitel verändert. Die Investitionen der EU-Länder in Mittel- und Osteuropa dienten häufig dem Aufkauf privatisierter Staatsunternehmen und seltener dem Aufbau neuer Produktionskapazitäten für den Export. Trotzdem hat sich schon ein Wandel der Industriestruktur ergeben.[4] Vergleicht man die MOE-Ökonomien mit den asiatischen Schwellenländern und der europäischen Peripherie, so ähneln sie eher den iberischen Ländern. Sie haben es aber kaum vermocht, weltwirtschaftliche Integration mit hohem Wachstum zu verbinden, sondern haben ausländische Investitionen und Auftragsproduktion nur in Produktivitätssteigerungen und Marktzugang umgesetzt.

Um sich dem westlichen Wohlstandsniveau auch nur anzunähern, muss MOE auch in Sektoren wettbewerbsfähig werden, die höhere Einkommen versprechen. Trotz einer Differenzierung zwischen Ungarn und Tschechien einerseits und Polen, Slowakei und Baltikum andererseits dominieren im Außenhandel jedoch weiter arbeitsintensive und preissensible Produkte, die wenig forschungs- und ausbildungsintensiv sind, wie Analysen des Außenhandels und insbesondere der darin sichtbaren Struktur der komparativen Vorteile belegen.[5]

Diese marktgesteuerte Entwicklung haben die MOE-Länder nicht zuletzt durch ihre eigene, voreilige Liberalisierungspolitik verursacht, die vorhandenes Kapital (Humankapital und Produktionsanlagen) dramatisch entwertete und durch die frühe Orientierung auf die EU eine Peripherisierung einleitete. Dies zeigt sich auch im Wandel der Warenstruktur des Exports nach 1989, als in vielen Ländern Rohstoffe Maschinen als Hauptexport ablösten.[6] Dabei konzentriert sich der Außenhandel der MOE-Länder mit der Europäischen Union auf die Marktsegmente, die sich durch niedrige Qualität und Preise (‚down market') auszeichnen, wobei dies stärker für die MOE-Exporte als ihre Importe gilt.[7]

4 Vgl. Aiginger 1998: 32ff.
5 Vgl. Weise u.a. 1997: 85ff; OECD 1998; Eichengreen/Kohl 1998: 171ff.
6 Vgl. Gradev 1999: 67.
7 Vgl. Lemoine 1998.

Ausnahmen davon bilden lediglich einige moderne industrielle ‚Cluster', vor allem im Automobilbau, die mit Hilfe von Auslandsinvestitionen entstanden sind. Um Kernwerke wie etwa Audi im ungarischen Györ haben sich inzwischen schon Zuliefernetzwerke gebildet, die mit deutschen Audizulieferern verbunden sind. So ist es Ungarn und in zweiter Linie Tschechien und Slowenien teilweise gelungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch ein ‚up-grading' der Angebotsstruktur zu verbessern. Diese Länder weisen auch einen überdurchschnittlichen Anteil des intraindustriellen Handels am Handel mit der Gemeinschaft auf.[8] Damit zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den MOE-Ländern. Während sich einige zentraleuropäische Länder langsam aus dem typischen Niedriglohnbereich herausentwickeln, sind Polen, die Slowakei und die baltischen Länder noch eher auf diesen Wettbewerbsvorteil angewiesen.

Oft beruhen die notwendigen Produktivitätssteigerungen – vor allem in den privatisierten und von ausländischem Kapital übernommenen Firmen – auf drastischen Personaleinsparungen. In den sozialistischen Zeiten waren die Unternehmen durch eine starke Überbelegung, also versteckte Arbeitslosigkeit gekennzeichnet, die der Modernisierungsprozess nun in eine offene Arbeitslosigkeit verwandelt. Denn in der Regel stehen dem Abbau von Arbeitsplätzen in den alten staatlichen Industrien nicht im gleichen Umfang neue Arbeitsplätze in modernen Sektoren gegenüber. Nur in den Zentren wie Prag, Budapest oder Warschau gelingt der Strukturwandel relativ reibungslos. Dort entstehen neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor (Verwaltung, Finanzsektor, Tourismus). Große regionale Unterschiede in Arbeitslosigkeit und Einkommen kennzeichnen daher die Beitrittsländer. Sie verstärken die soziale Ungleichheit, die ohnehin durch die reale Entwertung von Transfereinkommen (Renten) und Löhnen einerseits und den neuen Reichtum der Transformationsgewinner andererseits stark angestiegen ist.

Die Auswirkungen auf die Altmitglieder hielten sich angesichts der zu ihrer Wirtschaft geringen Dimension der MOE-Ökonomien (entsprechend etwa dem Bruttoinlandsprodukt der Niederlande) in bescheidenen Grenzen. Die Exporte und Importe machten 2002 10,8 Prozent beziehungsweise 12,6 Prozent des EU-externen Außenhandels aus, was einen gewaltigen Anstieg seit 1993 bedeutet, als sie noch bei 5,7 Prozent beziehungsweise 7,3 Prozent lagen.[9] Der deutlich höhere EU-Export führte zu Handelsbilanzüberschüssen der Gemeinschaft gegenüber den Beitrittsländern, die ihre entsprechenden Defizite unter anderem durch den Zustrom an Hilfen und Auslandsinvestitionen aus der Europäischen Union finanzieren konnten. In bestimmten Regionen, Sektoren und Qualifikationssegmenten der Altmitglieder waren die Effekte besonders spürbar. So wurden Grenzländer wie Deutschland, Österreich und Finnland stärker betroffen.[10] Das Gewicht der Beitrittsländer in ihrem Außen-

8 Vgl. Buch 2003: 186.
9 Vgl. Europäische Kommission 2003a.
10 Vgl. Buch 2003: 186.

handel ist deutlich größer als im EU-Durchschnitt. Österreich weist auch mit Abstand den höchsten Anteil an Bankkrediten nach Mittel- und Osteuropa an allen internationalen Krediten auf.[11] Auch die Migration und Pendelarbeiter aus MOE zielen überwiegend auf diese beiden Länder.[12] In Sektoren wie Bau- und Landwirtschaft sowie Gastronomie hat das zu einer partiellen Verdrängung schwach qualifizierter deutscher (beziehungsweise österreichischer) Arbeitskräfte geführt und zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen. In eine ähnliche Richtung wirkt sich die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsschritte in der verarbeitenden Industrie nach MOE aus. Diesen negativen Effekten stehen die Nutzen niedrigerer Kosten gegenüber, die – je nach Marktstruktur – entweder den Kapitaleignern in Form höherer Gewinne oder den Konsumenten in Gestalt relativ niedrigerer Preise zukommen. Sie verbessern damit die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen und sichern damit auch in der Europäischen Union verbliebene Arbeitsplätze für höher qualifizierte Beschäftigte. Insgesamt sind die theoretischen (Modellrechnungen) und empirischen Befunde uneinheitlich und geben keinen Anlass für dramatische Befürchtungen.[13]

Tabelle 3: Wachstum, Arbeitslosigkeit und Lohnquote in der EU 1980-2002

Jahr	1981-1990	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Wachstum (in %)	3,2	3,0	1,1	2,8	1,6	2,9	3,4	1,0
Arbeitslosigkeit (in %)	8,5	7,3	9,2*	10,5	10,2	9,4	7,8	7,6
Lohnquote (in % des BIP)	72,5	70,7	71,3	69,3	68,4	67,9	68,3	68,8

Quelle: Europäische Kommission 2002b, *2001b.

Empirisch ist festzustellen, dass sich die Einkommensverteilung in Mittel- und Osteuropa (vergleiche Tabelle 2) und – zumindest nach einigen Indikatoren (zum Beispiel Lohnquote) – auch in der Union verschlechtert hat. In vielen Ländern Europas hat sich zudem die Arbeitslosigkeit erhöht (siehe Tabelle 3). Sie trifft in erster Linie schwächere Arbeitnehmer mit geringerer Ausbildung, höherem Alter oder anderen Einschränkungen ihrer Produktivität. Die relative Erholung um 2000 scheint auch schon wieder vorüber. Es ist aber fraglich, ob diese Entwicklung ausschließlich auf außenwirtschaftliche Faktoren zurückzuführen ist. Die naheliegenden Ursachen sind die allgemeine Wachstumsverlangsamung, das Schrumpfen des industriellen Sektors und technologische Veränderungen, die jedoch alle auch mit der verschärften internationalen Konkurrenz zusammenhängen (können).

11 Vgl. Buch 2003: 188.
12 Vgl. Buch 2003: 191.
13 Vgl. Brücker 2002.

Beitrittswirkungen in den neuen und alten Mitgliedstaaten

Der formelle Beitritt der MOE-Länder im Jahr 2004 wird voraussichtlich die in Abschnitt 1 dargestellte Integration vertiefen. An weiteren Liberalisierungsschritten im Sinne einer „negativen" Integration (Abbau von Marktschranken) ist im Bereich des Handels vor allem eine weitere Öffnung im Agrarbereich und bei einigen sensiblen Sektoren zu erwarten. Dazu kommen die Liberalisierung der Faktormärkte für Arbeit und Kapital, wo eine vollständige Öffnung allerdings erst nach längeren Übergangsfristen eintritt. Schwerer dürfte die stärkere „positive" Integration (Harmonisierung von Politiken und Anwendung gemeinschaftlicher Regeln und Politiken) wiegen. Ihre Auswirkungen können auf Grund der Erfahrungen früherer Erweiterungen und von Modellrechnungen abgeschätzt werden. Wir wenden uns zunächst den Beitrittsländern, dann den Altmitgliedern zu.

Ungleiches Wachstum in den Beitrittsländern

Zwar wird die EU-Vollmitgliedschaft die außenwirtschaftliche Integration noch einmal vertiefen, aber beim Handel sind keine großen quantitativen Zunahmen über allgemeine Wachstumsprozesse hinaus zu erwarten.[14] Vor allem im Agrarbereich dürften sich für die MOE-Länder weitere Exportchancen ergeben. Die exportorientierte Produktion könnte auch dadurch einen Aufschwung erfahren, dass das Risiko von Detailprotektionismus seitens der Gemeinschaft wegfällt. Geht man von den Erfahrungen der Süderweiterung aus, so ist mit wachsenden Handelsbilanzdefiziten der Neumitglieder gegenüber der übrigen Union zu rechnen, die aber durch steigende EU-Transferzahlungen, Gastarbeiterüberweisungen, Direktinvestitionen und günstigeren Zugang zu internationalen Kapitalmärkten zu finanzieren sind. Der wachsende Druck der Importkonkurrenz aus der Europäischen Union erzwingt weitere Produktivitätsfortschritte, die ohne ausreichende Nachfragesteigerung zu höherer Arbeitslosigkeit führen. Gleichzeitig müssen die einheimischen Anbieter nun alle Binnenmarktregeln sowie Umwelt- und Sozialstandards des ‚acquis communautaire' übernehmen, was ihre Wettbewerbsposition schwächt, ja aus Sicht liberaler Ökonomen sogar überlastet.[15] Auch die Löhne und Gehälter dürften steigen, da das Preisniveau der handelbaren Güter sich an das Niveau des großen EU-Marktes anpassen muss, und die Abwanderung, vor allem der qualifizierten Arbeitskräfte (‚brain drain'), eine Lohndrift auslösen kann.

Die Vollmitgliedschaft erfordert eine weitere und erheblich umfangreichere Anpassung des wirtschaftspolitischen Regelwerkes, die weit über die Verpflichtungen einer Mitgliedschaft in der WTO, der OECD oder dem IWF hinausgeht. Sie schränkt sowohl die makroökonomische Handlungsfreiheit durch den Zwang der Maastrichtkriterien (Vorrang der Stabilität, abnehmende Möglichkeit zu Wechselkurskorrek-

14 Vgl. Weise u.a. 1997: 75f.
15 Vgl. Belke/Hebler 2002: 83ff.

turen) als auch die der Industriepolitik (zum Beispiel Subventionen als Ersatz für fehlende handelspolitische Schutzmöglichkeiten) ein. Zwar lassen sich viele der notwendigen Maßnahmen (Bildung, Infrastruktur, Umweltinvestitionen) mit EU-Mitteln kofinanzieren, aber damit wächst auch die Belastung der ohnehin defizitären Haushalte. Mit der Mitgliedschaft wachsen also Chancen und Risiken. Die Verwundbarkeit nimmt zu. Die nationale Steuerungsfähigkeit geht dagegen zurück. Der Schirm der Europäischen Union mag zwar vor Währungs- und Finanzkrisen schützen, wie sie Ungarn 1995 und Tschechien 1996 aus der Bahn warfen, aber er bietet keine Garantie für aufholendes Wachstum. Diese Aufgabe müssen die Länder Mittel- und Osteuropas durch intelligente und effiziente Vernetzung öffentlicher Politiken und privater Initiative (einschließlich ausländischer Investitionen) selbst lösen.

Frühere Erweiterungen bieten kein sehr ermutigendes Vorbild: Die Wachstumsentwicklung anderer armer Länder, die der Gemeinschaft beigetreten sind, zeigt kein eindeutiges Muster: Portugal, das 1986 beitrat, ist eine relative Erfolgsstory. Irland (Beitritt 1972) ist erst seit etwa zehn Jahren das Wirtschaftswunderland der Europäischen Union mit circa 5 Prozent Wachstum. Dagegen stagnierten Griechenland (Beitritt 1980) und Regionen wie die ehemalige DDR und Süditalien, obwohl sie zwischen 5 und 50 Prozent ihres Bruttosozialprodukts an Hilfe erhielten. Diese spezielle Form der „holländischen Krankheit",[16] die die heimische Währung relativ aufwertet und damit die Wettbewerbsfähigkeit lokaler Produzenten untergräbt, droht auch Mittel- und Osteuropa nach dem Beitritt.

Zwar scheinen vor allem die Aufholerfolge der letzten zehn Jahre in der europäischen Peripherie die (neo-)klassische Wirtschaftstheorie zu bestätigen, die einen Konvergenzprozess erwartet, weil das Kapital aus den kapitalreicheren Ländern wegen seines sinkenden Grenzertrages dort in die kapitalärmeren Länder der Peripherie fließt, die niedrigere Löhne mit steigender Produktivität verbinden. Aber diese Aufholprozesse verdanken sich überwiegend den einmaligen Wachstumsanreizen, die vom Rückgang der Zinsen im Zuge des Beitritts zur Währungsunion ausgingen. In der alten Peripherie ist es nur Irland gelungen, mit EU-Hilfen und Steuernachlässen seine Standortattraktivität so zu steigern, dass es ein auf Auslandsinvestitionen gestütztes Wirtschaftswunder vollbracht hat. Ungarn versucht mit bescheidenerem Erfolg, ebenfalls diesen Weg zu gehen. Aber die wachsenden regionalen Disparitäten und die anhaltenden Probleme einiger Regionen sprechen für eine Agglomerationstheorie, die wachsende Grenzerträge in hochentwickelten Zentren vermutet, während die schwachen Standorte (zum Beispiel Ostdeutschland, Mezzogiorno, Alentejo) in einem Teufelskreis der Unterentwicklung stecken bleiben .[17] Betrachtet man die Länder und Regionen der europäischen Peripherie im Einzelnen,[18] so wird klar, dass Integration und Öffnung an sich weder Wachstum schaffen noch verhindern, sondern es die Interaktion der eigenen Strukturen und Wirtschaftspolitik mit der Außenwirtschaft ist, die über Erfolg und Misserfolg entscheidet.

16 Sinn 2000a: 17.
17 Vgl. Krugman/Venables 1990: 56ff.
18 Vgl. Dauderstädt/Witte 2001.

Wie immer das Wachstum nach dem Beitritt ausfallen mag, es wird voraussichtlich die durch die Transformation massiv angestiegene Ungleichheit (siehe Tabelle 2) eher verschärfen als korrigieren. Der Beitritt senkt die Risiken für ausländische Investoren und könnte zu Kapitalzuflüssen und Kursanstiegen an den Börsen führen, wie es nach der Süderweiterung der Fall war.[19] Vermögensbesitzer (Land, Gebäude, Unternehmen, Kapital) in den Beitrittsländern – häufig die Nutznießer undurchsichtiger Privatisierung – würden vom zu erwartenden Anstieg der Vermögenspreise profitieren. Lohneinkommensbezieher stecken dagegen in der Klemme zwischen steigenden Preisen (langsame Anpassung ans EU-Niveau) und dem bei Lohnanstieg drohenden Verlust der auf niedrigen Löhnen beruhenden Wettbewerbsfähigkeit. Diesem Dilemma ist nur durch Produktivitätssteigerungen zu entkommen. Zu den Gewinnern könnten die Bauern der Beitrittsländer zählen, die von Direktzahlungen und Agrarsubventionen profitieren. Regional wird die EU-Mitgliedschaft den Aufschwung in den an die Alt-EU grenzenden Regionen und in den Hauptstädten unterstützen, während die Abschottung gegen Osten (Schengen) die Probleme in den östlichen Grenzregionen verschärfen und damit die regionalen Disparitäten verstärken dürfte. Bei Meinungsumfragen befragte Ostmitteleuropäer teilen diese Erwartungen: 65 Prozent sehen die privaten Unternehmen unter den Gewinnern, während nur 33 Prozent Vorteile für die ärmeren Bevölkerungsgruppen erwarten. Politische Korrekturen der Einkommensverteilung durch staatliche Umverteilung, Sozialleistungen oder das Steuersystem stoßen an die engen Grenzen schon überlasteter Sicherungssysteme und defizitärer, unter Konsolidierungsdruck stehender Staatshaushalte. Die Bevölkerungen der postkommunistischen Gesellschaften haben dagegen eher hohe Erwartungen an eine egalitäre Gesellschaft.[20]

Ungleichheit und Wachstumsschwäche in der alten EU

Auf der Seite der Altmitglieder der Europäischen Union spielen die marktvermittelten Effekte voraussichtlich eine geringere Rolle, da sie auf Grund der bescheidenen wirtschaftlichen Größe der Beitrittsländer relativ gering und weitgehend schon vorweggenommen sind. Die Haupteffekte sind zusätzliche Exportmöglichkeiten, risikoärmere Investitionschancen und gegen Protektionismus abgesicherte Produktionsnetzwerke, die die Wettbewerbsfähigkeit stärken. Davon negativ betroffen sind primär die weniger qualifizierten Arbeitnehmer in den östlichen Mitgliedstaaten, weswegen Arbeitsmarktreformen in den betroffenen Ländern, vor allem in Deutschland, gefordert werden: "Die durch die hohen Löhne verursachten Standortprobleme unseres Landes werden sich potenzieren, wenn die Europäische Union im Jahre 2004 um zehn Länder erweitert wird. ... Man muss kein Ökonom sein, um zu

19 Vgl. Baldwin 1997: 145.
20 Vgl. Delhey 2001.

erkennen, dass sich das deutsche Standortproblem zu einer äußerst schweren Strukturkrise der gesamten Wirtschaft auswachsen wird, wenn keine Maßnahmen zur sofortigen und tief greifenden Flexibilisierung des deutschen Arbeitsmarktes ergriffen werden."[21] Aber der Druck der Niedriglohnkonkurrenz beziehungsweise die Kostenvorteile der Auslagerung von Produktionsschritten könnten mit der Aufwertung der Partnerwährungen sowie der Anpassung von Preisen und Regulierungsniveaus in den Beitrittsländern sogar zurückgehen.

Spürbarer dürften die fiskalischen Belastungen durch die Beiträge zum EU-Haushalt sein, der einen größeren Anteil der Agrar- und Strukturausgaben Mittel- und Osteuropa widmen muss. Allgemein gehen Schätzungen von Gesamtkosten der Erweiterung für die Alt-EU aus, die sich in Größenordnungen von unter 0,2 Prozent des Bruttosozialprodukts bewegen.[22] Auch ohne radikale Reformen der kostenträchtigen Agrar- und Regionalpolitik kann die Haushaltsobergrenze von 1,27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der alten Union eingehalten werden.[23] Aber es kommt zu einer Umverteilung, die die Nettoposition der derzeitigen Mitgliedstaaten verändert.

Die stärksten erwarteten Wirkungen gehen von der Migration aus, wobei umstritten ist, inwieweit sie tatsächlich so problematisch ausfallen werden. Die Schätzungen variieren erheblich[24] und hängen – abgesehen von politischen Barrieren wie der vorgesehenen Übergangsfrist – von der wirtschaftlichen Entwicklung in beiden Regionen ab. Die beiden bekanntesten jüngeren Analysen[25] kommen ebenfalls zu sehr unterschiedlichen Schätzungen, die ersteren zu 2 bis 3 Prozent, der letztere zu 4 bis 5 Prozent der Bevölkerung der Herkunftsländer[26] beziehungsweise jährlich 135.000 oder 213.300 Personen.[27] Eine Krise in Mittel- und Osteuropa würde den Migrationsdruck ebenso erhöhen wie ein Boom in Westeuropa, der eine Sogwirkung ausüben würde. Umgekehrt würden gute Wachstumsaussichten in MOE die Menschen von einer Abwanderung ebenso abhalten wie geringe Beschäftigungsaussichten in einer rezessiven Europäischen Union.

Eine verstärkte Migration nach dem Beitritt würde Unternehmen und/oder Konsumenten weitere Vorteile bringen, aber teilweise auf Kosten verdrängter einheimischer Arbeitskräfte. Von der Konkurrenz durch einwandernde billigere Arbeitskräfte sind vor allem gering qualifizierte Beschäftigte in Branchen wie Landwirtschaft, Gartenbau, Bauindustrie, Gastronomie und einfache Dienstleistungen (Gebäudereinigung) und in grenznahen Regionen betroffen. Gut qualifizierte Einwanderer entlasten dagegen Arbeitsmarktengpässe in der alten Union. Übergangsfristen bei der Freizügigkeit dürften das Auftreten dieser potenziellen sozialen Probleme zumindest verzögern. Daneben befürchten manche Experten eine Sozialmigration, die auf die Mitnahme von Sozialleistungen in den reicheren Mitgliedstaaten abzielt.[28]

21 Sinn 2002: 15f.
22 Vgl. Quaisser 2000: 114.
23 Vgl. Lippert 2002.
24 Vgl. Quaisser 2000: 113ff.
25 Vgl. Boeri/Brücker 2001; Sinn 2000c.
26 Vgl. Buch 2003: 189.
27 Vgl. Alecke/Untiedt 2001: 134.

Innerhalb der Gemeinschaft konzentrieren sich die Anpassungslasten aber in einigen Regionen, vor allem Deutschlands und Österreichs. Dort ist eventuell mit politischen und sozialen Problemen und Protesten zu rechnen. In den übrigen Mitgliedstaaten dominieren die Wirkungen der EU-Fonds: Die reicheren der bisher begünstigten Regionen werden künftig aus der Hilfe herausfallen; die Agrarsubventionen werden nach dem deutsch-französischen Kompromiss vom Oktober 2002 ab 2007 für die erweiterte EU-25 eingefroren und somit im Westen gesenkt. Die beste Option für alte und neue Mitgliedstaaten wäre ein kräftiger Wachstumsprozess, der die Anpassung in den reicheren Kernökonomien erleichtern und der armen Peripherie Absatzchancen bieten würde. Die so gemäß ihren komparativen Vorteilen aufgestellte europäische Wirtschaft würde den Zielvorstellungen entsprechen, wie sie die Lissabon-Strategie der EU seit 2000 fordert: sie strebt an, Europa in zehn Jahren zur wettbewerbsfähigsten, dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsregion der Erde zu machen. Der Erfolg lässt allerdings auf sich warten, wie die niedrigen Wachstumsraten (vergleiche Tabelle 3) erkennen lassen.[29] Auch die auf Grund von Gleichgewichtsmodellen errechneten Wohlfahrtsgewinne durch die Erweiterung, also letztlich zusätzliches Wachstum, bleiben immer unter 2 Prozent und meist unter 0,5 Prozent für die alten Mitglieder.[30] Die Vorhersagen für die Beitrittsländer liegen modelltypisch viel höher bei 5 bis 7 Prozent,[31] was aber angesichts der Erfahrungen vergangener Erweiterungen wenig realistisch ist.

Probleme einer europäischen Politik für regionalen und sozialen Ausgleich

Die erheblichen Einkommensdisparitäten innerhalb der erweiterten EU-25 stellen die Politik vor große, wenn auch nicht ganz neue Herausforderungen. Zwei wichtige Dimensionen sind zu unterscheiden: der Abbau der Wohlstandsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, die letztlich in allen Mitgliedstaaten erfolgen muss.

Grenzen der Kohäsionspolitik

Die europäische Einigung ist kein Selbstzweck. Sie soll Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand der Bürger (und Länder) Europas befördern. Im vorliegenden Kontext konzentrieren wir uns auf den Wohlstand und seine gerechte Verteilung in Europa. Die Gemeinschaft selbst hat sich das Ziel gesetzt, regionale Einkommens-

28 Vgl. Sinn 2000b.
29 Vgl. Kok 2003: 43.
30 Vgl. Quaisser 2000: 40-44.
31 Vgl. Quaisser 2000: 142.

disparitäten abzubauen (Artikel 158-162 des Vertrags über die Europäische Union). Dieses Ziel impliziert eine Angleichung der nationalen Entwicklungsunterschiede, geht aber darüber sogar hinaus. In der Tat ist es (in) der alten EU-12 gelungen, die Abstände in den durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedstaaten leicht abzubauen, allerdings nur bedingt die zwischen den ärmsten und reichsten Regionen. Auch und gerade innerhalb der ärmeren Länder haben die regionalen Disparitäten weiter zugenommen, wie der zweite Kohäsionsbericht der Europäischen Union[32] belegte. Auch diese Konvergenzerfolge fallen deutlich schwächer aus, wenn man das Einkommen zu Wechselkursen statt zu Kaufkraftparitäten vergleicht. Der ebenfalls für die gute Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten wichtige Aufholerfolg Irlands relativiert sich bei genauerer Betrachtung massiv. Da er scheinbar das beste Erfolgsmodell darstellt, ist darauf unten näher einzugehen.

Die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union unterbindet zwei Wachstumsmodelle: das theoretisch optimale freier Märkte, da die Gemeinschaft dazu viel zu stark reguliert ist, und das praktisch erfolgreiche südostasiatische Modell, da die Gemeinschaft dafür wiederum zu liberal ist und weder eine selektive Handels- und Industriepolitik noch eine politisch gesteuerte Kapitalverteilung zulässt. Die geringen Konvergenzerfolge hängen auch damit zusammen, dass viele Gemeinschaftspolitiken erhebliche Risiken für aufholendes Wachstum mit sich bringen. Sie müssten umgestaltet werden, wenn das Ziel der aufholenden Entwicklung und Kohäsion Priorität haben soll:

Struktur- und Regionalpolitik: Zwar könnte die Kohäsionspolitik in Verbindung mit klugen nationalen Politiken grundsätzlich die Standortattraktivität ärmerer Länder durch bessere Infrastruktur und Bildung erhöhen. Aber de facto hat die Regional- und Strukturpolitik die räumlichen Einkommensdisparitäten in der Europäischen Union kaum abbauen können. Der Ausnahmefall Irland belegt die Regel. Gefragt ist eine Politik, die nicht nur Wettbewerbsvorteile schafft, sondern lokale Wirtschaftskreisläufe stärkt. Große Kapitaltransfers haben (typisch in der Ex-DDR, aber auch in der übrigen europäischen Peripherie) eine reale Überbewertung der Währung beziehungsweise Lohnerhöhungen jenseits des Produktivitätsfortschritts begünstigt, dadurch Arbeitsplätze vernichtet und Investoren abgeschreckt.

Wettbewerbspolitik: Der Abbau der wichtigsten „wettbewerbsverzerrenden" Schutzmechanismen und nationalen (oder regionalen) Fördermöglichkeiten ist durch massive europäische Subventionen kaum zu ersetzen.

Handelspolitik: Der Abbau der Handelsschranken im Inneren setzt die ärmeren und schwächeren Ökonomien einem verstärkten Wettbewerbsdruck aus. Inwieweit ihre günstigeren Kosten qualitative Standortnachteile ausgleichen können, hängt auch

32 Vgl. Europäische Kommission 2001a.

von der Stärke verbleibender Barrieren (Sprache, Kultur, Transportkosten, weiter bestehende regulatorische Unterschiede) ab. Der gemeinsame Außenzoll, den die ärmeren, später der Union beitretenden Länder übernehmen müssen, spiegelt die Schutzinteressen (und Wettbewerbsstärken) der Altmitglieder wider. Der vergleichsweise hohe Schutz der Landwirtschaft und der ‚sunset industries' (wie etwa Stahl, Textil) könnte den notwendigen Strukturwandel zur Modernisierung der Peripherie bremsen (ein Effekt, der im Kern erwünscht war!) und dort Ressourcen in ohnehin noch viel zu großen perspektivlosen Sektoren binden.

Währungspolitik: Die Währungsunion wiederum behindert mit ihrer Fixierung auf Preisstabilität und feste Wechselkurse die notwendigen überdurchschnittlichen nominalen Einkommenssteigerungen in den aufholenden Ländern. Eine Anbindung an den Euro schützt zwar vor Finanzkrisen, verhindert aber die Konvergenz durch Aufwertung und erschwert die Konvergenz durch höhere Inflation. Der Stabilitätsimport durch eine frühzeitige Währungsunion wird von Experten[33] als wichtiger eingeschätzt. Die einseitige Übernahme des Euro, der die Risiken minimiert, ohne sich die geld- und fiskalpolitische Zwangsjacke der Union anzuziehen, wird zwar von einigen Experten empfohlen, von der EU aber abgelehnt.[34]

Migrationspolitik: Sieht man von den – allerdings nicht unbedeutenden – Risiken des ‚brain drain' ab, so könnten die ärmeren Länder von der Freizügigkeit in der Europäischen Union am ehesten profitieren, da dazu keine weiteren Investitionen notwendig sind. Vor allem im grenznahen Raum findet Migration in Form von Pendeln schon statt und trägt zu einem Abschliff der steilen Einkommensbruchkante bei, allerdings potenziell auch durch Senkung der Nominaleinkommen auf der reicheren Seite. Migranten erhöhen zwar nicht das Bruttoinlandsprodukt, aber das Bruttosozialprodukt ihrer Herkunftsländer. Sie entlasten dort den Arbeitsmarkt, belasten aber dafür den der Gastländer, wo sie in der Regel am unteren Ende der Lohnpyramide schlecht qualifizierten Einheimischen Konkurrenz machen.

Der Vorteil der EU-Integration liegt für ärmere Länder also vor allem im ungehinderten Zugang zu den reichen EU-Märkten und zu zusätzlichem Kapital, teils in Form öffentlicher Transfers und Kredite, teils in Form von ausländischen Direktinvestitionen. Allerdings nutzt Marktzugang ohne wettbewerbsfähiges Angebot nichts und Transfers können – wie im Fall Griechenlands – konsumiert und verschwendet statt produktiv investiert werden. Da das Kapital auch durch geeignete Politiken angelockt werden kann (zum Beispiel Subventionen, Steuervorteile), sind auf Gemeinschaftsebene Regelungen notwendig, die einen „unlauteren" Wettbewerb verhindern beziehungsweise festlegen, welche Formen von Anreizen akzeptabel sind und welche einen Unterbietungswettlauf oder ein Nullsummenspiel auslösen.

33 Vgl. Gros 2001.
34 Vgl. Bratkowski/Rostowski 2001.

Innerhalb der Währungsunion drohen sich konjunkturelle Divergenzen zu verstärken, wenn Investoren in langsam wachsenden Ländern mit niedriger Inflation und großen Haushaltsdefiziten mit hohen Realzinsen konfrontiert sind, während die in schnell wachsenden Ländern von niedrigen Realzinsen profitieren, die das Wachstum weiter beschleunigen.[35] Dieser Mechanismus hat zunächst den ärmeren Mitgliedstaaten (Griechenland, Portugal, Irland, Spanien) genutzt und war hauptverantwortlich für die Konvergenz, die in den 1990er Jahren zu beobachten war. Sollte sich der Effekt einmal umgekehrt, also zu Gunsten großer reicher Mitgliedstaaten bemerkbar machen, dürften Forderungen nach einem verstärkten regionalen Finanzausgleich laut werden. Statt der sonst üblicherweise zur Begründung genannten externen Schocks wäre dieser Schock hausgemacht. Ob mit einem regionalen Finanzausgleich aber selbsttragende Wachstumsprozesse initiiert werden, darf nach den Erfahrungen der deutsch-deutschen „Währungsunion" mit ihren massiven Transfers bezweifelt werden.

Die schwierigen Aufholprozesse

Ein erfolgreicher Aufholprozess verläuft in drei Dimensionen: Die Einkommen in den ärmeren Beitrittsländern müssen nicht nur nominal steigen durch Anstieg in nationaler Währung und/oder deren Aufwertung, sondern auch real in Kaufkraftparitäten, also rascher als die Preise. Aufwertungen waren in der Vergangenheit für den Löwenanteil der Einkommenskonvergenz zwischen den ärmeren und reicheren Ländern Europas verantwortlich.[36] Und es muss nicht nur das Inlandsprodukt, das die Wertschöpfung innerhalb der Grenzen ohne Berücksichtigung seiner Verteilung und Aneignung darstellt, sondern auch das Bruttosozialprodukt, das heißt das Einkommen der Bürger, steigen. Nominale Einkommenssteigerungen in Landeswährung sind leicht zu erzielen, wenn die Geldpolitik mitspielt. Ohne entsprechende Produktivitätszuwächse führen sie aber in der Regel zu steigenden Preisen, Importüberschüssen, Leistungsbilanzdefiziten und Abwertung, womit der ursprüngliche Anstieg wieder kompensiert und der Einkommensabstand in gemeinsamer Währung wieder hergestellt ist.

Im einheitlichen europäischen Markt werden sich die Preisstrukturen innerhalb der MOE-Länder langsam aber stetig der Struktur innerhalb der Europäischen Union anpassen. Zwar ist auch der heutige EU-Binnenmarkt weit davon entfernt, ein einheitliches Preisgefüge zu haben. Solange die nationalen Währungen noch vorhanden waren (oder heute noch sind), verzerren sie die Markttransparenz noch, was allerdings mit der Einführung des Euro mittelfristig nachlassen wird. Die Abweichungen der Wechselkursrelationen von den Kaufkraftparitäten sind in der alten Union nur halb so hoch wie zwischen der Gemeinschaft und den MOE-Nachbarn. Der diese Abweichung beschreibende ‚Exchange Rate Deviation Index' (ERDI)

35 Vgl. Bofinger 2003.
36 Vgl. Artner/Inotai 1997.

liegt für Spanien bei 1,2 und für Portugal bei 1,5 (Deutschland hat den Wert 1,0). Für Tschechien betrug er noch 2,5, für Polen 2,2 und für Ungarn 2,3 (siehe Tabelle 1, letzte Spalte). Diese schützende Marktdifferenzierung kann im Binnenmarkt und vor allem in einem einheitlichen Währungsraum nicht von Dauer sein. Die entsprechende Preisanpassung führt dann entweder zu einer Lohnanpassung, die die spezifischen Wettbewerbsvorteile der MOE-Exporte abschmelzt, oder zu einem Reallohnabbau, der soziale und politische Risiken birgt. Nur hohe Produktivitätssteigerungen erlauben Reallohnzuwächse bei gleichzeitiger Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit.

Diese Produktivitätssteigerungen erhofft man sich oft von ausländischen Investitionen. In dem Maße, wie nicht nur vorhandene Firmen (zum Beispiel bei Privatisierung) aufgekauft wurden, sondern zusätzliche, moderne Produktionskapazität entstand, können ausländische Investoren zum langfristigen Wachstum beitragen, indem sie Technologie, Ausbildung, Management und Marketing mitbringen. Ausländisches Kapital gibt es allerdings nicht umsonst, wie vor allem das Beispiel Irland belegt, wo der Abfluss von Gewinnen volkswirtschaftlich beachtliche Dimensionen erreicht hat.

Irland, das zu den relativ erfolgreichsten Einwerbern von Auslandsinvestitionen (mit 4,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts 1987-1996) zählt,[37] hat dies nicht nur dank seiner mit EU-Mitteln finanzierten guten Infrastruktur, niedriger Löhne und gut ausgebildeter Arbeitskräfte erreicht, sondern auch durch eine niedrige Unternehmens- und Gewinnbesteuerung. Diese Steuervorteile haben multinationale Konzerne nicht nur veranlasst, in Irland zu investieren, sondern dort auch in großem Umfang anderswo entstandene Gewinne buchhalterisch mittels ‚transfer pricing' anfallen zu lassen. So ist in Irland die Lohnquote seit 1980 von 77 Prozent auf 53 Prozent des Volkseinkommens gesunken und das Bruttosozialprodukt (das heißt das Einkommen der Iren) liegt 20 Prozent unter dem Bruttoinlandsprodukt, das auch die in Irland entstandenen Gewinne der ausländischen Firmen umfasst. Damit fällt Irland in der Pro-Kopf-Einkommensliga der Europäischen Union von Platz 5 (Bruttoinlandsprodukt/Kopf) auf Platz 10 (Bruttosozialprodukt/Kopf) zurück. 2002 nahm das reale Bruttosozialprodukt nur um 0,1 Prozent zu, während das Bruttoinlandsprodukt, also die Wertschöpfung in Irland, um 6,9 Prozent wuchs. Irland überwies von seinem Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 129 Milliarden Euro 2002 fast 26 Milliarden Euro an Faktoreinkommen ins Ausland.[38] In Mittel- und Osteuropa folgt Ungarn schon diesem irischen Weg.

Da im Euroland Aufwertungen nicht mehr möglich sind, hängt die Einkommenskonvergenz von einem rascheren Anstieg der Löhne in den ärmeren Ländern ab. Das bedeutet höhere Inflation (Balassa-Samuelson-Effekt), da auch die Löhne in

37 Vgl. Europäische Kommission 1999: 221.
38 Vgl. Central Statistics Office 2003.

Branchen mit geringem Produktivitätswachstum (zum Beispiel viele Dienstleistungen, vor allem im öffentlichen Sektor) steigen müssen.[39] Für die aufholenden Länder ist es daher wichtig, dass die Europäische Zentralbank und die Europäische Union diese höhere Inflationsrate toleriert. Sie müssen dabei ihre Wirtschaftspolitik so gestalten, dass die höhere Inflation nicht ihre Wettbewerbsfähigkeit untergräbt. Solange sie ihren Wechselkurs noch kontrollieren, ist das durch Kontrolle der Aufwertung beziehungsweise Abwertung möglich. Entsprechende Schritte empfehlen sich bei starken Importanstiegen und Exporteinbrüchen, die ein nicht dauerhaft zu finanzierendes Handelsbilanzdefizit verursachen.

Die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit – sei es durch Abwertung oder Kontrolle der Inflation – wird durch offene Kapitalmärkte erschwert. Gerade die erfolgreicheren ärmeren Länder sind oft Ziel starker Kapitalzuflüsse (so in Tschechien 1994-95), die reale Aufwertungen auslösen, die nicht im gleichen Umfang durch Produktivitätsfortschritte gesichert sind. Die gleichen Finanzmärkte reagieren dann mit plötzlicher Kapitalflucht, wenn sich pessimistischere (oder realistische) Einschätzungen der Wirtschaftsentwicklung durchsetzen (so ebenfalls in Tschechien 1996). Innerhalb Eurolands drohen dann aber nicht mehr die gefürchteten Abwertungen und IWF-Programme. Stattdessen müssen sich Schuldner (Empfänger der Kapitalzuflüsse) durch Ausgabeneinschränkungen anpassen und die Gläubiger auch mit „normalen" Konkursen oder Zahlungsverzögerungen rechnen. Andere Anpassungsmöglichkeiten (zum Beispiel staatliche Hilfen für Banken) sind im Zuge der Wettbewerbspolitik nur mit der Zustimmung der Europäischen Union möglich.

Aufholendes Wachstum gelingt also eher, wenn längere Zeit noch eine relative Autonomie der Finanz- und Geldpolitik einschließlich der Möglichkeit, internationale Kapitalströme zu kontrollieren, besteht. Ist das nicht möglich, bedarf es einer differenzierteren Wettbewerbspolitik und/oder stärkerer supranationaler Kapazitäten der Kapitalversorgung. Sollte das bedeuten, dass die erweiterte EU-25 eine Zeit lang differenzierter und weniger vereinheitlicht ist, so ist das kein zu hoher Preis für geringere soziale Spannungen. Überlastet man die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaften in den Beitrittsländern wie den Altmitgliedern, so drohen populistische Rückschläge, die die europäische Integration, insbesondere in ihrem friedenspolitischen Kern, stärker treffen können als eine kontrollierte Differenzierung.

Anpassungsprobleme für das europäische Sozialmodell

Unzufriedenheit erwächst letztlich weniger aus den Einkommensunterschieden zwischen Ländern als innerhalb der Länder. Wie wirkt sich die Erweiterung auf die soziale Gerechtigkeit im vereinigten Europa aus? Gerade Europa beansprucht, nicht nur Wachstum, sondern auch sozialen Ausgleich zu bewirken (Artikel 2 und Artikel 136 EGV). Droht ähnlich wie im Fall der deutschen Einheit mehr Ungleichheit und

39 Vgl. Europäische Zentralbank 1999, S. 39ff.; UN-ECE 2001: 227ff.

Arbeitslosigkeit trotz Abbau der Einkommensunterschiede zwischen Ost und West? Das große Europa der 25 ist durch die gleichzeitige Vertiefung (vor allem die Währungsunion) und Erweiterung geprägt, die zusammen ein ebenes Spielfeld schaffen, auf dem sich sehr unterschiedliche Spieler begegnen. In dem Maße, wie traditionelle Schutzmechanismen wie Zölle, Wechselkurse und Subventionen abgebaut werden, werden unmittelbar sozialstaatliche Maßnahmen immer wichtiger. Die neue Arbeitsteilung erhöht zwar grundsätzlich den Wohlstand in Europa, verteilt aber auch Einkommen zwischen und innerhalb von Ländern um. Wenn sich die marktvermittelte Verteilung der Einkommenschancen verschlechtert, drängen die benachteiligten Gruppen auf sozialstaatliche Kompensation.

In der Tat steht zu erwarten, dass die Erweiterung Einkommenschancen beeinflusst. Die klassische Annahme der Handelstheorie würde unterstellen, dass sich die Produktion so umverteilt, dass die Einkommen der in einem Land relativ reichlich vorhandenen Produktionsfaktoren steigen und die der knappen sinken und dass die Produktivität durch Ausnutzung der komparativen Vorteile insgesamt steigt, womit ohne gleichzeitigen Anstieg der Nachfrage die Arbeitslosigkeit zunimmt. In Europa hieße das, dass im Westen die weniger qualifizierten Arbeitskräfte benachteiligt wären, im Osten die besser qualifizierten und die Kapitalbesitzer. Dieses Modell unterstellt jedoch Vollbeschäftigung, die in Wirklichkeit nicht gegeben ist, weswegen sich die Einkommen auch nicht so rasch anpassen.

Die Verschlechterung der primären Verteilung wird teilweise korrigiert durch verstärkte staatliche Umverteilung. Im Durchschnitt sind sowohl in Mittel- und Osteuropa als auch in Westeuropa die Sozialausgaben gestiegen. Zwischen den ärmeren und reicheren Mitgliedstaaten hat eine gewisse Angleichung stattgefunden, die hauptsächlich dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den ärmeren Ländern zu verdanken war.[40] Die Beiträge zur Sozialversicherung und die Anteile der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt liegen in den postkommunistischen Ländern höher als in anderen Ländern mit vergleichbarem Einkommensniveau, weswegen Kornai auch von „frühreifen Wohlfahrtsstaaten" sprach.[41] Zwar gibt es auch dort Versuche, die sozialen Sicherungssysteme zu reformieren, und vor allem bei der Rentenversicherung hat sich – auch unter dem Einfluss der Weltbank – ein Mehrsäulensystem durchgesetzt.[42] Nach dem Beitritt werden die Neumitglieder mit weiteren Zwängen konfrontiert, nicht zuletzt damit, die Staatsausgaben zu Gunsten der Kofinanzierung der EU-Fonds (bis zu 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) umzuschichten.

Generell trifft der Anstieg der Sozialausgaben der Mitgliedstaaten auf fiskalische Engpässe, die auch der europäischen Integration geschuldet sind: Die Öffnung des Binnenmarktes schafft Freiräume für Steuerwettbewerb sowie die Mobilität der

40 Vgl. Cornelisse/Goudswaard 2002.
41 Kornai 1992: 15
42 Vgl. Wagener 2002.

Steuerzahler, Unternehmen und Gewinne; die Währungsunion mit dem Stabilitätspakt begrenzt Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung, die Freizügigkeit erlaubt Sozialmigration. Diese Zwänge treffen allerdings unterschiedliche Typen des europäischen Wohlfahrtstaates[43] unterschiedlich. Bezeichnenderweise haben es auf der einen Seite die skandinavischen Länder mit ihrem universalistischen, steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaat und Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienstleistungssektor und auf der anderen Seite der angelsächsische liberale Wohlfahrtsstaat mit seinem minimalen Sozialschutz und einem privaten Niedriglohndienstleistungssektor am ehesten geschafft, Arbeitslosigkeit und Haushaltsprobleme zu bewältigen, während der kontinentale beitragsfinanzierte Wohlfahrtsstaat in einem Teufelskreis wachsender Beiträge, höherer Arbeitslosigkeit und öffentlicher Sparzwänge gefangen ist.[44]

Das häufig gebrauchte Argumentationsmuster, dass Weltmarktzwänge – in Europa die Öffnung nach Osten – den Wohlfahrtsstaat untergraben, trifft dabei die wirklichen Zusammenhänge nur am Rande. Tatsächlich haben sich in den Mitgliedstaaten tragfähige Kombinationen von Produktionsregimen und Wohlfahrtsregimen herausgebildet, die zu bestimmten außenwirtschaftlichen Spezialisierungsmustern mit entsprechenden, dazu passenden Systemen der Kapitalversorgung der Wirtschaft, der Arbeitsmarktorganisation, der Bildung und Ausbildung und der sozialen Sicherung geführt haben.[45] In den Beitrittsländern müssen sich diese Modelle noch herausbilden. In den alten Mitgliedstaaten sind Anpassungen notwendig, die nur zum Teil durch die erweiterte „negative" Integration Mittel- und Osteuropas, sondern ebenso durch die Reregulierung der politischen Ökonomie der Europäischen Union selbst notwendig werden.[46]

Das europäische Sozialmodell ist zwar primär von der Demographie und Arbeitslosigkeit bedroht, aber die Erweiterung akzentuiert die Krise. Sie bringt wenig junge Leute und viele Arbeitslose in die Gemeinschaft. Die Ansprüche an die öffentlichen Haushalte steigen. Arbeitsmigration verteilt die fiskalischen Lasten teilweise zu Gunsten der Einwanderungsländer um,[47] Sozialmigration zu ihren Lasten. Entlastend wäre, wenn billige Anbieter aus Mittel- und Osteuropa Zugang zum Markt für soziale Dienstleistungen (wie etwa Altenpflege, Kuren) erhielten beziehungsweise die Kunden sie dort in Anspruch nehmen könnten, worauf eine europäische Wettbewerbspolitik, die in die Bereiche der Daseinsvorsorge hineinreicht, drängen könnte. Damit würde einerseits ein gewaltiger geschützter Bereich in Westeuropa unter Druck geraten, andererseits könnten die Kostenexplosionen aufgefangen werden, die das System belasten. Die Realeinkommen würden wachsen, gleichzeitig aber

43 Vgl. dazu Esping-Andersen 1990; Dauderstädt/Witte 2002.
44 Vgl. Hemmerijk 2002; Merkel 2001; Swank 2002.
45 Vgl. Huber/Stephens 2001.
46 Vgl. Hemmerijk 2002.
47 Vgl. Brücker 2002: 26ff.

auch Arbeitslosigkeit und deflatorische Prozesse drohen. Aber die entscheidenden Bestimmungsfaktoren für die Entwicklung der Sozialstaaten bleiben politisch.[48] Eine Konvergenz der nationalen Modelle ist daher kaum zu erwarten.[49] Die EU beschränkt ihre Einflussnahme in diesem heiklen Feld daher auf die offene Methode der Koordinierung, die nationalen Aktionsplänen bei selbst gesetzten, aber europäisch überwachten Zielen und Indikatoren (‚benchmarking') die Priorität vor europäischen Regelungen einräumt.[50]

Ausblick

Ein sozial gerechtes und für seine Bürger attraktives Europa muss beides leisten: die Einkommensunterschiede zwischen seinen Regionen und Mitgliedstaaten abbauen und Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung bekämpfen. Mit dieser Erwartung streben die Länder Mittel- und Osteuropas in die Europäische Union. Ähnlich wollen auch die Bürger in den reicheren Länder nicht Opfer eines paneuropäischen Wettbewerbs werden, der im Zeichen des Kostendrucks Arbeitsplätze vernichtet. Weder ein Modell „Deutsche Einigung", das Einkommensangleichung durch riesige Transfers ohne Produktivitätseffekte versucht, noch ein Modell „Irland", das den Wohlstand der Iren als Nebeneffekt einer massiven Umverteilung aus den Steuern der reicheren Mitgliedsländer in die Kassen der multinationalen Unternehmen fördert, sind als Modell für die Osterweiterung akzeptabel. Dies gilt erst recht, wenn eine stabilitätsorientierte europäische Geld- und Fiskalpolitik die Entwicklung neuer Nachfrage und neuer Arbeitsplätze bremst, obwohl durch die Produktivitätssteigerungen Raum für reale Einkommenszuwächse geschaffen wird. Die erweiterte EU braucht daher eine expansive gemeinschaftliche Konjunkturpolitik, eine differenziertere und effizientere Regional- und Strukturpolitik und eine Wettbewerbspolitik, die einerseits auch die Unternehmensbesteuerung ins Visier nehmen muss, andererseits aber nicht die nationalen Modelle eines konsensualen Kapitalismus untergraben darf.

Literatur

Aiginger, Karl et al. (1998): The World Economy, Economic Growth and Restructuring in Transition Countries, in: OECD: Proceedings, The Competitiveness of Transition Economies, S. 15-40.

Alecke, Björn/Untiedt, Gerhard (2001): Das Migrationspotential nach einer EU-Osterweiterung: Ein Überblick, in: Osteuropa-Wirtschaft, 46.Jg.,Heft 2, S. 125-150.

48 Vgl. Huber/Stephens 2001; Swank 2002.
49 Vgl. Ebbinghaus 1999.
50 Vgl. Scharpf 2002; Europäische Kommission 2003b.

Artner, Annamaria/Inotai, Andras (1997): Chances of Closing the Development Gap. A Statistical Approach, Institute for World Economics Working Papers Nr. 80, Budapest.

Baldwin, Richard E./Francois, Joseph E./Portes, Richard (1997): The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, in: Economic Policy, Heft 24, April, S. 125-176.

Belke, Ansgar/Hebler, Martin (2002): EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte, München und Wien.

Bofinger, Peter (2003): The Stability and Growth Pact neglects the Policy Mix between Fiscal and Monetary Policy, in: intereconomics, Review of European Economic Policy, 1/2003, S. 4-7.

Boeri, Tito/Brücker, Herbert (2001): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States (Studie des European Integration Consortium DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER im Auftrag der EU-Kommission), Brüssel.

Bratkowski, Andrzej/Rostowski, Jacek (2001): Unilateral adoption of the euro by EU applicant countries: the macroeconomic aspects, in: Lucjan T. Orlowski (Hrsg.): Transition and Growth in post-Communist Countries. The Ten-Year Experience, Cheltenham/Northampton, S. 125-147.

Brücker, Herbert (2002): The Impact of International Migration on Welfare and the Welfare State in an Integrated Europe, Österreichische Nationalbank, East-West Conference 2002, http://www2.oenb.at/tagung/ostwest2002/index.htm (23.09.2003).

Buch, Claudia (2003): Die Osterweiterung der EU aus ökonomischer Sicht, in: Die Weltwirtschaft, 2/2003, S.180-195.

Central Statistics Office (2003): National Income and Expenditure. Annual results for 2002, 15. Juli 2003, http://www.cso.ie/publications/finance/nie.pdf (23.09.03).

Cornelisse, Peter A./Goudswaard, Kees P. (2002): On the convergence of social protection systems in the European Union, in: International Social Security Review, 55, 3/2002.

Dauderstädt, Michael (2000): Die wirtschaftliche Integration der Beitrittsländer: zwischen neuer Abhängigkeit und vorweggenommener Mitgliedschaft, in: Barbara Lippert (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn: Europa Union Verlag, S. 287-308.

Dauderstädt, Michael/Witte, Lothar (Hrsg.) (2001): Cohesive Growth in the Enlarging Euroland, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dauderstädt, Michael/Witte, Lothar (Hrsg.) (2002): Work and Welfare in the Enlarging Euroland, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dauderstädt, Michael (2003): Die wirtschaftliche und soziale Dimension der EU-Osterweiterung, in: WSI-Mitteilungen, 1/2003, S. 16-24.

Delhey, Jan (2001): Osteuropa zwischen Marx und Markt. Soziale Ungleichheit und soziales Bewusstsein nach dem Kommunismus, Hamburg.

Ebbinghaus, Bernhard (1999): Does a European Social Model exist and can it survive?, in: Gerhard Huemer et al. (Hrsg.): The Role of Employer Organisations and Labour Unions in the EMU. Institutional Requirements for European Economic Policies, Aldershot, S. 1-26.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (1999ff): Transition Reports 1999, 2001, 2002, London.

Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

Eichengreen, Barry/Kohl, Richard (1998): The External Sector, the State, and Development in Eastern Europe, in: John Zysman/Andrea Schwartz (Hrsg.): Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality, Berkeley, S. 169 –201.

Europäische Kommission (1999): Sechster Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage der Regionen der Europäischen Union, Brüssel.

Europäische Kommission (2001a): Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.

Europäische Kommission (2001b): Europäische Wirtschaft Nr. 73/2001

Europäische Kommission (2002a): Auf dem Weg zur erweiterten Union. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, SEK (2002) 1400-1412, Brüssel, 9.10.2002.

Europäische Kommission (2002b): European Economy Nr. 6/2002.

Europäische Kommission (2003a): European Union and its main trading partners 2000 economic and trade indicators, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/data.htm (23.09.2003).

Europäische Kommission (2003b): Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz (Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen) Brüssel, den 12.6.03 KOM (2003) 261 endg.

Europäische Zentralbank (1999): Inflationsunterschied in einer Währungsunion, *Monatsbericht* Oktober.

Gradev, Todor (1999): The Evolution of industrial Structures and the New Division of Labour: Integration into European and Global production Chains?, in: Brigitta Widmaier/Wolfgang Potratz (Hrsg.): Frameworks for Industrial Policy in Central and Eastern Europe, Aldershot, S.60-91.

Gros, Daniel (2001): EMU, the Euro and Enlargement, Manuskript, CEPS (e-mail von D.G. an den Verfasser).

Hemerijck, Anton (2002): The self-transformation of the European Social Model(s), in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/2002, S. 39–66.

Huber, Evelyne/Stephens, John D. (2001): Welfare state and production regimes in the era of retrenchment, in: Paul Pierson (Hrsg.) (2001): The New Politics of the Welfare State, Oxford, S.108–45.

Kok, Wim (2003): Enlarging the European Union. Achievements and Challenges, San Domenico di Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Kornai, János (1992): The Postsocialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal problems, in: American Economic Revue Vol.82 (2), S.1-21

Krugman, Paul/Venables, Anthony (1990): Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: Christopher Bliss/Braga de Macedo (Hrsg.): Unity with Diversity in the European Economy, Cambridge, S. 56-75.

Lemoine, Françoise (1998): Integrating Central and Eastern Europe in the European Trade and Production Network, BRIE Working Paper 107, Berkeley.

Lippert, Barbara (Hrsg.) (2000): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn: Europa Union Verlag.

Lippert Barbara (2002): Eine neue Agenda 2007 für die erweiterte EU, Politikinformation Osteuropa 97, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Mair, Peter/Zielonka, Jan (Hrsg.) (2002): The Enlarged European Union. Diversity and Adaptation, London and Portland.

Merkel, Wolfgang (2001): Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: Berliner Journal für Soziologie, 2/2001, S. 135–57.

OECD (1998): Proceedings, The Competitiveness of Transition Economies, Paris.

Quaisser, Wolfgang u.a. (2000): Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Scharpf, Fritz W. (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. MPIfG Working Paper 02/8, Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.

Sinn, Hans-Werner (2000a): Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung – Ein Kommentar zur Lage der neuen Länder, in: ifo-Schnelldienst, 26-27/2000, S. 17.

Sinn, Hans-Werner (2000b): EU Enlargement and the Future of the Welfare State, München: Center for Economic Studies.

Sinn, Hans-Werner (2000c): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte (Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung), München.

Sinn, Hans-Werner (2002): Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen, in: ifo-Schnelldienst, 23/2002

Swank, Duane (2002): Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States, Cambridge.

UN-ECE (2001): Economic Survey of Europe, No. 1.

Weise, Christian u.a. (1997): Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf (Beiträge zur Strukturforschung 167), Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Wagener, Hans-Jürgen (2002): The Welfare State in Transition Economies and Accession to the EU, in: Peter Mair/Jan Zielonka (Hrsg.): The Enlarged European Union. Diversity and Adaptation, London and Portland, S. 152-174.

Widmaier, Brigitta/Potratz, Wolfgang (Hrsg.) (1999): Frameworks for Industrial Policy in Central and Eastern Europe, Aldershot.

World Bank (2002): The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington.

Zysman, John/Schwartz/Andrew (Hrsg.) (1998): Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality, Berkeley.